

## Medienkonzentration und föderative Rundfunkaufsicht

Von Prof. Dr. Martin Stock, Bielefeld

### I. Rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle – Altes und Neues

#### 1. Rechtliche Regelungen

Meinungsvielfalt im Rundfunk zu sichern, ist ein Verfassungsgebot. Es richtet sich an die rundfunkrechtliche Gesetzgebung und Gesetzesanwendung. Dazu gehört nach der Karlsruher Judikatur<sup>1</sup> auch eine vorbeugende Konzentrationskontrolle auf dem privaten Sektor, wie sie heute den Landesmedienanstalten obliegt. Seit 1987 gibt es rundfunkrechtliche Konzentrationssperren.<sup>2</sup> 1991 sind diese Regelungen präzisiert und ergänzt worden.<sup>3</sup> Sie lassen sich überschlägig wie folgt kennzeichnen:

Es handelt sich um Grenzen der Mehrfachprogrammträgerschaft im Hörfunk und im Fernsehen (bundesweit bis zu zwei Programme, darunter nur ein Vollprogramm oder ein Spartenprogramm mit dem Schwerpunkt Information pro Veranstalter), um Beteiligungsgrenzen bei entsprechenden Fernsehvoll- und -spartenprogrammen (einmal unter 50 v. H. und zweimal unter 25 v. H. pro Gesellschafter) sowie um die Zurechnung sonstiger, „vergleichbarer“ Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Programmgestaltung (§ 21 I-V RfStV). Dadurch soll ein an der öffentlichen Aufgabe des Rundfunks orientierter, funktionsfähiger Wettbewerb erreicht werden.<sup>4</sup> Auch soll eine gewisse organisatorische innere Vielfalt i. S. eines unternehmensinternen Ausgleichs unterschiedlicher Interessen und Kräfte gewährleistet werden. Festgehalten sei im übrigen: Der weiträumige Komplex multimedialer Verflechtungen, insbesondere im Verhältnis von Rundfunk und Presse, bleibt in den materiellrechtlichen Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrags noch ausgeklammert.<sup>5</sup>

#### 2. Probleme der Praxis

a) Ob sich die Instrumente des § 21 RfStV bewährt haben oder nicht, wird heute lebhaft diskutiert. Seit Anfang 1992 haben die Landesmedienanstalten und ihre Direktorenkonferenz (DLM) einen gemeinsamen Anlauf unternommen, um der fortschreitenden Medienkonzentration anhand der neuen Bestimmungen zu begegnen. Sie trafen dabei bereits auf einen hohen Konzentrationsgrad,<sup>6</sup> konnten aber dennoch einige erste Erfolge verzeichnen.<sup>7</sup> Wenig später kam es indes zu Rückschlägen, welche von Bayern ausgingen. Es handelte sich dabei um den Einfluß einer der beiden auf dem nationalen privaten Fernsehmarkt agierenden großen Sendergruppen (Kirch/Springer)<sup>8</sup> im Fall Tele 5/DSF und um diesbezügliche Interventionen aus Wirtschaft und Politik, die schließlich zur Lizenzierung von DSF durch die bayerische Medienanstalt (BLM) führten.<sup>9</sup> Dies wurde vielerorts, u. a. seitens der Berlin-Brandenburger Medienanstalt (MABB), heftig kritisiert. Daraus ergab sich ein Verwaltungsprozeß MABB vs. BLM,<sup>10</sup> welcher auch das bayerische Landes-<sup>11</sup> und sodann das Bundesverfassungsge-

richt<sup>12</sup> beschäftigte. Hieraus mag sich demnächst eine verfassungsgerichtliche Grundsatzentscheidung über Medienkonzentration und föderative Rundfunkaufsicht ergeben.

b) Ungeachtet dieser Auseinandersetzungen suchte die DLM ihre gemeinsame Haltung wieder zu festigen. Im Mai 1993 schlug sie Grundsätze für eine engere Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten sowie die Einrichtung einer „Gemeinsamen Stelle Vielfaltsicherung“ nach § 30 II 2 RfStV vor. Gedacht war vor allem an ein neuartiges Mehrheitsprinzip (intern verbindliche Beschlußempfehlungen mit Dreiviertelmehrheit). Damit konnte sich nun aber die nordrhein-westfälische Medienanstalt (LFR) nicht anfreunden.<sup>13</sup>

1 Vgl. BVerfGE 57, 295, 323; 73, 118, 160, 172 ff. Dazu zuletzt Kleist, ZUM 1993, 503 ff.

2 Vgl. Art. 8 V des Staatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens vom 1./3. 4. 1987 (u. a. GV NW S. 405) (RfStV a. F.).

3 Vgl. § 21 I-V des Rundfunkstaatsvertrags (RfStV), der als Art. 1 in dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. 8. 1992 (u. a. GV NW S. 408) enthalten ist. Die Neufassung gilt seit dem 1. 1. 1992.

4 Maßgeblich ist dabei das heutige funktionale Verständnis des Art. 5 I 2 GG, wie es sich in der Rechtsprechung durchgesetzt hat, etwa BVerfGE 83, 238, 295 ff. Dazu Stock, Media Perspektiven 1991, 133 ff. Mit kartellrechtlichen Mitteln läßt sich ein entsprechender publizistischer Wettbewerb (Qualitätswettbewerb) kaum gewährleisten. Statt aller Hoffmann-Riem, Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht, 1991.

5 Diesbezüglich findet sich in § 21 VI 1 RfStV lediglich eine thematische Vorgabe für den dort geforderten, von den Landesmedienanstalten vorzulegenden Konzentrationsbericht (im Blick auf künftige Novellierungen). Zur vertikalen und diagonalen Konzentration Kübler, NJW 1987, 2961 ff.; ders., in: Hübner u. a., Rechtsprobleme der privaten Rundfunkordnung, 1992, S. 43 ff.

6 Materialreich Heinrich, Media Perspektiven 1993, 267 ff.; Röper, ebd. 56 ff.; Röper/Pätzold, Medienkonzentration in Deutschland, 1993.

7 Das betraf zunächst RTL und RTL 2. Näher Haeckel, in: Privater Rundfunk in Deutschland. DLM-Jahrbuch 1992, hrsg. von den Landesmedienanstalten, 1993, S. 15 ff. Siehe auch Ring, ZUM 1993, 7 ff.

8 Die andere (Bertelsmann/CLT) geriet nicht so in die Schlagzeilen. Aus Gütersloh scheint aber das Kennwort „Senderfamilie“ zu stammen. Vgl. Lahnstein, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 9 vom 6. 2. 1993, 6 f.; ders. (Interview), epd/Kirche und Rundfunk Nr. 38 vom 19. 5. 1993, 3 ff.; Wössner (Interview), Journalist 1993, Heft 11, 34 f. Verwandt Niewiarra, ZUM 1993, 2 ff.

9 Näher Ott, Journalist 1992, Heft 8, 46 ff.; Röper, Journalist 1993, Heft 1, 36 ff.

10 VG München ZUM 1993, 294 ff.; BayVGH ebd. 296 ff. = AfP 1993, 501 f.

11 BayVerfGH ZUM 1993, 304 f. = AfP 1993, 565 f. Dazu Schuler-Harms, AfP 1993, 629 ff.

12 BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, AfP 1993, 730 f. = DVBl. 1993, 1203 f., mit ersten Bemerkungen zur heutigen Konzentrationsproblematik. In obiger Sache liegen aber bisher nur Eilentscheidungen vor.

13 Siehe Ott, Süddt. Zeitung Nr. 207 vom 8. 9. 1993, 23. Demgegenüber Kleist, ZUM 1993, 507, für die szt. DLM-Mehrheit. Spätere, abgeschwächte Fassungen der einschlägigen Entwürfe sind abgedruckt epd/Kirche und Rundfunk Nr. 89 vom 13. 11. 1993, 19 ff., 23 f. Darauf ließ sich dann auch die LfR ein. Auf der Weimarer Jahrestagung der Landesmedienanstalten am 26./27. 11. 1993 wurden die beiden Papiere schließlich in noch weiter geglätteten Fassungen verabschiedet. Siehe Lindner, Frankfurter Rundschau Nr. 280 vom 2. 12. 1993, 7; epd/Kirche und Rundfunk Nr. 95 vom 4. 12. 1993, 12. Näher unter II.2.b).

Die LfR hatte zu dieser Zeit einige Schwierigkeiten mit der Konzentrationskontrolle bei SAT 1 bekommen.<sup>14</sup> Dabei ging es um die Vergabe der zweiten Frequenzkette gemäß § 3 IV 1 Nr. 2 des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW).<sup>15</sup> SAT 1 hatte diese Kette vorher schon befristet genutzt. Nunmehr wurde ein erneutes Zulassungsverfahren nach §§ 4 ff. LRG NW/§ 19 I und § 30 I RfStV durchgeführt, einschließlich einer Konzentrationsprüfung nach § 6 a LRG NW/§ 21 RfStV. Die LfR erteilte diesem Anbieter schließlich wieder eine Lizenz für die vielbegehrte landesweite terrestrisch-drahtlose Senderkette, freilich mit Bedingungen, die auf eine Reduzierung des Programmeinflusses der Kirch-Gruppe einschließlich der Axel Springer Verlag AG abzielten. Der Zulassungsbescheid enthielt zwei Maßgaben des Inhalts, daß die von der LfR der Kirch-Gruppe zugerechneten Stimmrechts- bzw. Kapitalanteile bis zum 24.7.1993 bzw. 31.8.1994 auf weniger als 50 v.H. zurückzuführen seien. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf dispensierte indes SAT 1 im Eilverfahren vorläufig von der Erfüllung dieser Maßgaben.<sup>16</sup> Das Gericht stützte sich dabei auf ein Gutachten,<sup>17</sup> wonach die Konzentrationsprüfung im Fall von SAT 1 ausschließlich der rheinland-pfälzischen Medienanstalt (LPR) als der für die Satellitenlizenz dieses Veranstalters zuständigen Sitzanstalt obliegt (sog. Sitzlandprinzip).<sup>18</sup> Die LPR ihrerseits hatte sich zusammen mit der BLM auf die Seite von SAT 1 gestellt und der LfR-Position opponiert.<sup>19</sup> Unter diesen Umständen erwartete man in Düsseldorf von vermehrter Vergemeinschaftung der Konzentrationskontrolle auch weitere Verzögerungen und Behinderungen.

Nichtsdestoweniger mußte auch die LfR darauf bedacht sein, die DLM funktionstüchtig zu erhalten, schon im Hinblick auf den Konzentrationsdruck im eigenen Lande. Auch ein entsprechendes standortpolitisches staatliches Engagement zugunsten der Bertelsmann-Gruppe wurde dabei in Rechnung gestellt. Aus Süddeutschland kam auch bereits eine Art Befreiungsschlag und Gegenangriff, nunmehr mit dem Vorwurf unerlaubter Großzügigkeit der sog. Westschiene<sup>20</sup> in Sachen VOX.<sup>21</sup> In alledem machte sich wieder etwas von der Polarisierung der frühen achtziger Jahre bemerkbar, jetzt aber in Gestalt konkurrierender Expansionsbestrebungen und Förderungsabsichten. Die beiden Lager gedachten sich selbst möglichst machtvoll in Szene zu setzen, der jeweiligen Gegenseite aber dies und das in den Weg zu legen.

### 3. Reformforderungen

Heute werden auch schon Stimmen laut, die sich gegen die staatsvertragliche Basis des Ganzen richten. Von unternehmerischer Seite werden die föderativen Komplikationen als unbequem empfunden, und es wird für mehr Liberalisierung plädiert. Hierher gehört z.B. das Konzept der zwei großen, jeweils vielköpfigen „Senderfamilien“, das auf eine schlichte Zweiteilung des nationalen TV-Markts hinauslaufen scheint.<sup>22</sup> Eine wirksame bundesweite Konzentrationsbekämpfung, eine starke und unabhängige Privatrundfunkaufsicht – aus jener Sicht ist das wohl ein falscher Ansatz, es muß im Grunde unerwünscht erscheinen.

Auch an anderer Stelle wird gegenwärtig der Ruf nach dem Gesetzgeber laut. Kaum daß die Neuregelungen von 1991 in der Praxis zu greifen beginnen, wird schon wieder über Novellierungen gesprochen. Der bisherige Ansatz der Konzentrationskontrolle wird dann als zu streng und restriktiv erachtet, oder jedenfalls als schwer praktikabel. So werden denn – mit im einzelnen unterschiedlicher Zielsetzung, in der Grundtendenz aber meist auf Vereinfachung und Auflockerung abzielend – immer wieder baldige Änderungen des Rundfunkstaatsvertrags gefordert. Hierher gehören z.B. die Berliner „one man – one show“-Doktrin,<sup>23</sup> ferner die bayerische Idee, die zulässigen Beteiligungsquoten an den TV-Einschaltquoten zu orientieren.<sup>24</sup> Auch wird über Deregulie-

rung bei Spartenprogrammen geredet, eine staatsvertragliche Festschreibung des Sitzlandprinzips verlangt u.ä. – und letztlich wird gern ein technologisch veranlaßter, hochgradig individualisierter reiner marktmäßiger Außenpluralismus vorausgesetzt.<sup>25</sup> Daneben gibt es warnende Stimmen und stärker regulatorische Reformüberlegungen.<sup>26</sup> Diese Thematik ist mittlerweile an vielen Stellen virulent, und sie bedarf erst einmal gründlicher Diskussion und Aufarbeitung.<sup>27</sup> Dabei geht es nicht nur um die materiellrechtlichen Antikonzentrationsvorschriften, sondern auch darum, wie ein dazu passender organisations- und verfahrensrechtlicher

14 Näher Ott, Journalist 1993, Heft 6, 30 ff.

15 Jetzt i.d.F. der Bekanntmachung vom 31.3.1993 (GV NW S. 172).

16 VG Düsseldorf AfP 1993, 696 ff.

17 Engel, Die Zuständigkeit für Entscheidungen nach den Antikonzentrationsvorschriften des Rundfunkstaatsvertrags, Hekt. 1993, z.T. abgedruckt Medien Dialog 1993, Nr. 8, 26 f., jetzt auch in: ZUM Sonderheft 1993, 557 ff., unter I.

18 Anders VG Halle AfP 1993, 518 ff. und OVG Magdeburg, Beschl. v. 22.9.1993 – 2 M 8/93 –, insoweit in epd/Kirche und Rundfunk Nr. 80 vom 13.10.1993, 22 ff. Siehe auch Schuler-Harms (o. Fn. 11). Näher unten II.1.c) und d).

19 Vgl. die Beschlußvorlage der LPR für die DLM, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 26 v. 7.4.1993, 25 ff. Danach rechtfertigen „die bisher bekannten Lebenssachverhalte“ nicht die (von der LfR vorgenommene) Zusammenrechnung der Anteile von Kirch und Springer an SAT 1, so daß eine Rückführung nicht erforderlich ist.

20 Das sind die Länder Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland bzw. deren Medienanstalten, zusammengeschlossen durch den Satellitenfernseh-Staatsvertrag vom 29.6./20.7.1989 (u.a. GV NW S. 686), geändert durch Staatsvertrag vom 13./19.10.1992 (u.a. GV NW S. 520).

21 Die BLM klagte vor dem VG Köln gegen die LfR wegen der Lizenzierung von VOX, bei der keine hinlängliche Konzentrationsprüfung stattgefunden habe. Siehe epd/Kirche und Rundfunk Nr. 33 vom 30.4.1993, 14. Weitere Kontroversen zeichneten sich wegen späterer Änderungen der Beteiligungsverhältnisse und des Programmprofils von VOX ab. Unerledigt ist auch noch der VOX/WDR-Konflikt. Vgl. BVerfG AfP 1993, 472 ff. = ZUM 1993, 133 ff. m. Anm. Kreile, S. 130 f. Näher Stock, Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht, 1993, S. 19 ff.

22 Siehe o. Fn. 8.

23 D.h., jedermann darf ein Vollprogramm haben. Vgl. den MABB-Entwurf zur Änderung des § 21 II RfStV, Funk-Korrespondenz Nr. 22 vom 4.6.1993, 43 f. und dazu Hege (Interview), Kabel & Satellit 1993, Nr. 34, 26 ff.

24 Vgl. Ring, Tendenz 1993, Nr. 2, 23 f.; Kors, ebd. 17 ff. Dem folgte die Bayerische Staatsregierung mit einem „Marktanteilsmodell“, nach dem jede Sendergruppe für Vollprogramme und Spartenprogramme mit Schwerpunkt Information einen Zuschaueranteil von 30 v.H. in Anspruch nehmen kann. Erst jenseits dieser Grenze soll § 21 II RfStV greifen. Die heutigen Beteiligungsverhältnisse sollen in jedem Fall „toleriert“ werden. Siehe epd/Kirche und Rundfunk Nr. 87 vom 6.11.1993, 11, 13. Ähnlich dann der CDU-Bundesfachausschuß Medienpolitik, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 97 vom 11.12.1993, 21 f.

25 Vgl. die Ansprachen von Stöjber und Huber auf den Münchener Medientagen 1993, Hekt. 1993. Siehe auch Huber, Die Welt Nr. 238 vom 12.10.1993, 9, der den RfStV über kurz oder lang überhaupt zur Disposition gestellt sieht. Vorerst verfiert er eine Kombination von „Marktanteils-“ und „Sitzlandmodell“, die auf die faktische Abschaffung der rundfunkrechtlichen Konzentrationskontrolle hinauslaufen würde. Näher ders. (Interview), epd/Kirche und Rundfunk Nr. 17 vom 5.3.1994, 3, 6 ff.

26 Dazu gehört z.B. das Münchener Referat von Hege, Hekt. 1993. Differenziert und eher vorsichtig im Landtag N.-W. die Anträge Drucks. 11/5018 (FDP), 11/5072 (SPD) und 11/5084 (CDU). Darüber hielt der Hauptausschuß eine öff. Anhörung ab, Ausschußprot. 11/934 vom 17.6.1993. Neue Akzente setzte insoweit die Stellungnahme der SPD-Medienkommission Westliches Westfalen: Überlegungen zur Medienkonzentrationsdebatte in der Bundesrepublik Deutschland, Hekt. Sept. 1993. Vgl. epd/Kirche und Rundfunk Nr. 76 vom 29.9.1993, 9. Eine geänderte Zweitfassung dieses Papiers wurde im Dez. 1993 vorgelegt. Weiterführend Henle, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 17 vom 5.3.1994, 10 ff. Siehe auch Rau, Ansprache auf dem Medienforum in Köln am 6.6.1994, Hekt. S. 4 ff.

27 Wobei dem Konzentrationsbericht gemäß § 21 VI RfStV besondere Bedeutung zukommt. Dieser ist von der Ministerpräsidentenkonferenz für Juli 1994 angefordert worden. Anschließend soll dann eine Novellierung der Vorschriften des RfStV über Konzentrationskontrolle und Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten stattfinden. Mit diesen Themen beschäftigt sich unterdessen auch schon die Rundfunkkommission der Länder. Vgl. den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Rechtsaufsicht“ der Rundfunkkommission zur Medienkonzentration (Entwurf – Stand 16.5.1994), Funk-Korrespondenz Nr. 26 vom 1.7.1994, 35 ff. Näher Stock, ZUM 1994, 206 ff. Interessant erscheint die LfR-Anregung, ein variables rundfunkrechtliches Gegenstück zu der Monopolkommission nach § 24b GWB zu schaffen (und in Düsseldorf anzusiedeln).

Rahmen beschaffen sein müßte. Die folgenden Bemerkungen gelten hauptsächlich letzterer Frage. Dabei ist meine Grundthese die, daß eine effiziente rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle nach wie vor verfassungsrechtlich geboten ist und daß es dafür auch einer leistungsfähigen, bundes- und demnächst sogar europaweit wirksamen institutionellen Infrastruktur bedarf.

## II. Einige Schwierigkeiten mit der Rundfunkaufsicht

### 1. Neuer Partikularismus?

a) Aus unternehmerischer Sicht kann sich, wie gesagt, eine möglichst weitgehende Freizügigkeit als zweckmäßig darstellen, auch was die Herausbildung mächtiger Sendergruppen betrifft. Auf den maßgeblichen territorialen Stufen (national bzw. europäisch/international) wird man dann aufsichtlich möglichst ungestört bleiben wollen, d.h. man wird nur gewisse geringfügige, die eigene Ausbreitung nicht ernstlich behindernde regulierende Einwirkungen für angezeigt halten. Solche Zielsetzungen lassen sich nun in föderativen Ordnungen auch in der Weise verfolgen, daß man versucht, die Rundfunkaufsicht auf einer tieferen Stufe anzusiedeln, als für sie von Verfassungen wegen gut wäre, und daß man sie tunlichst in einem schwächlich-partikularistischen Entwicklungsstadium festhält. So hat der private Rundfunk in Deutschland denn auch vor zehn Jahren begonnen, und solche Intentionen machen sich auch heute wieder bemerkbar.

b) Begonnen hat die Entwicklung mit dem Ludwigshafener „Urknall“: Die Anstalt für Kabelkommunikation (AKK) Ludwigshafen, eine pfälzisch-subregionale, versuchsweise eingerichtete Medienanstalt (Vorläuferin der heutigen LPR), machte sich daran, einige faktisch nationale und transnationale kommerzielle TV-Programme zu lizensieren, auch mit Wirkung für die anderen Bundesländer; deren Rundfunkhoheit wurde insoweit zurückgedrängt.<sup>28</sup> Maßgeblich ist nach jenem simplen Arrangement die Rechtsordnung des jeweiligen Sitz- und Herkunftslands in der Auslegung der dortigen für die Rechtsanwendung zuständigen Aufsichtseinrichtung. In den jeweiligen Empfangsländern gibt es gar keine (so beim direkt empfangbaren Satellitenrundfunk) bzw. nur ineffiziente, marginale (so beim Kabelrundfunk) landesinterne rundfunkrechtliche Vielfaltssicherungen.<sup>29</sup> Es dominiert also die Geberseite. Die Nehmerseite kann ihre eigenen, ggf. abweichenden Vielfaltsvorstellungen nur insoweit ins Spiel bringen, als ein entsprechender föderativer Rahmen vorhanden ist. Dafür kommt es im näheren auf den jeweils erreichten materiell-, aber auch organisations- und verfahrensrechtlichen Harmonisierungs- und Integrationsgrad an. Ist letzterer gering, so hilft nur noch eins:

Der fragliche Fernsehveranstalter will sein Programm nicht über Satellit und Kabel, sondern zusätzlich auch drahtlos-terrestrisch (über erdgebundene Sender in anderen Ländern) verbreiten. Für die Nutzung solcher terrestrischer Kapazitäten bedarf er nach bisherigem Recht auf der Nehmerseite einer weiteren Lizenzierung, wobei auch eine erneute Konzentrationsprüfung stattfinden muß.<sup>30</sup> Dergestalt entsteht zwischen den Anstalten in Herkunftsland und Empfangsländern eine Art pragmatisches funktionelles Gleichgewicht und ein weitgehender Einigungsbedarf – eine komplexe Situation, wie sie bisher beim nationalen TV den Normalfall darstellt. Privaten Großanbietern war und ist sie freilich unangenehm und unerwünscht. So nimmt es nicht wunder, daß dagegen de lege ferenda, und neuerdings auch de lege lata, Front gemacht und immer wieder auf Vereinfachungen gedrungen wird.

c) So verhält es sich z.B. in dem Düsseldorfer SAT I-Konflikt, in dem dieser Veranstalter erreichen will, auch in Nordrhein-Westfalen terrestrisch weiter auf Sendung bleiben zu können, ohne die dafür von der LfR gestellten

vielfaltsichernden Bedingungen zu erfüllen.<sup>31</sup> Die dazu von SAT I vorgetragenen rechtlichen Argumente wirken ebenso einfach wie überraschend.

SAT I brachte vor, das geltende Rundfunkrecht erlaube der LfR im Verfahren der Neuvergabe der nordrhein-westfälischen zweiten Frequenzkette lediglich die Prüfung der formalen Zulassungsvoraussetzungen und der für die Vergabeentscheidung maßgeblichen programmrechtlichen Kriterien. Die das Gesellschaftsverhältnis betreffenden Status- und Strukturfragen und die diesbezüglichen Anforderungen des § 21 I-V RfStV seien in das Verfahren nicht einzubeziehen. Sie seien von der rheinland-pfälzischen LPR als der Sitz-Medienanstalt zu beurteilen, die SAT I die Erstzulassung erteilt habe. Dabei könne die LfR nur via DLM und im beschränkten Rahmen des § 30 I und III RfStV mitreden. Die LPR teile die konzentrationsrechtlichen Bedenken der LfR nicht, und die DLM habe sich darüber noch nicht verständigen können. In dieser Lage dürfe die Anwendung der Antikonzentrationsbestimmungen auf gebietsfremde Fernsehveranstalter nicht zum politischen Handels- und Tauschobjekt zwischen den verschiedenen Ländern bzw. Anstalten gemacht werden. Anderfalls würden die wirtschaftlichen und rechtlichen Risiken für die Veranstalter unübersehbar und unkontrollierbar werden. Den Interessen der Veranstalter werde nur eine Auslegung dahingehend gerecht, daß es sich bei der Nutzung terrestrischer Frequenzen neben einer (andernorts lizenzierten) Nutzung von Satellitenkapazität um den Tatbestand der „Weiterverbreitung“ nach § 35 RfStV handele.<sup>32</sup>

In dem dazu vorgelegten Rechtsgutachten<sup>33</sup> wird ergänzend ausgeführt: Der Rundfunkstaatsvertrag habe sich hinsichtlich der Konzentrationsbekämpfung für das – in der Europäischen Gemeinschaft erprobte – Prinzip der Sitzlandkontrolle entschieden. Das gelte nicht nur für den Kabelrundfunk. Unter „Weiterverbreitung“ i.S. des § 35 RfStV sei nunmehr auch – abweichend von der zu Art. 11 RfStV a.F. üblich gewesenen Interpretation<sup>34</sup> – die zusätzliche terrestrische Verbreitung von Satellitenprogrammen zu verstehen. Letzteres ergebe sich vor allem auch aus den völkerrechtlichen Bezügen der Vorschrift. Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen<sup>35</sup> ver-

28 Näher Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, S. 382 ff., 441 ff., 462 ff.; ders., ZUM 1986, 411 ff., auch zur weiteren Entwicklung bis zum RfStV a.F.

29 Vgl. die „Weiterverbreitung“ nach Art. 11 RfStV a.F. i.V.m. den jeweiligen landesrechtlichen Einspeisungsregelungen für Kabelanlagen. Dazu Stock, Neues Privatrundfunkrecht, 1987, S. 12 ff. m.w.N. Nach heutigem Recht handelt es sich um § 35 RfStV i.V.m. dem Weiterverbreitungsrecht der einzelnen Länder, etwa §§ 37 ff. LRG NW. Die dortigen programmrechtlichen Vielfaltsnormen, etwa § 38 I 6 und II LRG NW, führen bislang ein Schattendasein. Neuerdings gibt es beim Kabelrundfunk vermehrte Verteilungskonflikte. Die diesbezügliche Diskussionen gehen indes an obigen grundsätzlichen Fragen vorbei. Siehe Rieker, ZUM 1992, 521 ff.; Müller, Journalist 1993, Heft 4, 40 f.; Castendyk, ZUM 1993, 464 ff.; Eberle/Gersdorf, Der grenzüberschreitende Rundfunk im deutschen Recht, 1993, S. 75 ff.; Rödding, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 8 vom 2.2.1994, 5 ff. Dazu Kleine Anfrage 1915 der Abg. Hieronymi (CDU) und Antwort der Landesregierung, Landtag N.-W., Drucks. 11/5346.

30 Vgl. § 19 I und § 30 I RfStV i.V.m. dem Zulassungsrecht der einzelnen Länder, etwa §§ 4 ff. LRG NW. Dabei sind auch § 21 I-V RfStV/§ 6 a LRG NW anzuwenden. Entsprechendes gilt für Rücknahme und Widerruf von Zulassungen sowie für deren wiederholte Erteilung nach Ende der Gültigkeitsdauer.

31 Siehe o. I.2.b).

32 Vgl. den Beschluß des VG Düsseldorf vom 27.8.1993, Umdruck S. 6 f., insoweit nicht in AfP 1993, 696, 697. Zur mangelnden normativen Kraft des Weiterverbreitungsrechts in puncto Vielfaltsgewährleistung o. Fn. 29.

33 Engel (o. Fn. 17).

34 Vgl. nur Hartstein/Ring/Kreile, Rundfunkstaatsvertrag, 1989, Art. 11 Rdnm. 12 ff. und Art. 12 Rdnr. 7.

35 Übereinkommen vom 5.5.1989 (EFÜ), mit aml. dt. Übersetzung abgedruckt als Anlage zu dem Regierungsentwurf eines Zustimmungsgesetzes BT-Drucks. 12/3375, S. 7 ff. Auch in: Höfling/Möwes/Pechstein, Europäisches Medienrecht, 1991, S. 42 ff.

wende einen entsprechenden revidierten Weiterverbreitungsbegriff (Art. 2 lit. b: „ungeachtet der technischen Mittel“) und enthalte für Programme aus anderen Mitgliedsländern des Europarats auch insoweit ein free-flow-Prinzip (Art. 4).<sup>36</sup> Dem wolle § 35 RfStV Rechnung tragen. Er unterscheide auch nicht zwischen Programmen ausländischer und innerdeutscher Herkunft und wolle letztere keinen strengeren Anforderungen unterwerfen. Demgemäß müßten auch die §§ 4 ff. LRG NW einschränkend ausgelegt werden. Aus dem Rundfunkstaatsvertrag i. V. m. dem Verfassungsgebot bundesfreundlichen Verhaltens folgt eine Konzentration der Zuständigkeiten in der Weise, daß die LfR die Einhaltung von § 21 I-V RfStV (§ 6 a LRG NW) nicht erneut prüfen dürfe. Vielmehr sei sie diesbezüglich an das (derzeit positive) Votum der LPR gebunden und müsse deren Beurteilung in ihre Zulassungsentscheidung übernehmen. – Dem schloß sich das VG Düsseldorf im wesentlichen an.<sup>37</sup>

d) Eine derartige Prärogative von Sitzanstalt/Sitzland hat es in Deutschland bisher nur für den Kabelrundfunk gegeben. Der Weiterverbreitungsbegriff der Landesmediengesetze beschränkt sich demgemäß auf die Einspeisung herangeführter Programme in Kabelanlagen.<sup>38</sup> Ebenso ist der fragliche Begriff in Art. 11 RfStV a. F. verstanden und angewandt worden. Von dieser Handhabung geht auch § 35 RfStV wie selbstverständlich aus; das läßt schon die Parenthese über die „Kabelkanäle“ in § 35 II erkennen.<sup>39</sup> Auch entstehungsgeschichtlich ist nicht zu belegen, daß sich die Länder von der früheren Handhabung 1991 hätten abkehren wollen.<sup>40</sup> Die Europaratskonvention hat den Begriff nun zwar definitorisch erweitert. Der dortige Regelungszusammenhang ist aber mit demjenigen des § 35 RfStV keineswegs deckungsgleich.<sup>41</sup> Auch die beiden vorliegenden Begriffe decken sich der Sache nach offenbar nicht. „Weiterverbreitung“ i. S. der Konvention kann auch die Nutzung zusätzlicher terrestrischer Frequenzen sein, wohingegen dies nach Rundfunkstaatsvertrag und Landesmediengesetzen nach wie vor einen neuen, durchaus vielfaltrelevanten Veranstaltungstatbestand darstellt. Der diesbezügliche Koordinierungsbedarf ist de lege lata über § 30 II RfStV zu befriedigen – eine Vorschrift, welche Mehrfachzuständigkeiten gerade voraussetzt.<sup>42</sup> Sie mag nun als bewährt oder änderungsbedürftig angesehen werden – hierfür gilt nichts anderes als für die anderen einschlägigen Vertragsnormen: Dies ist keine Interpretations-, sondern eine rechtspolitische Frage.

e) Wer hier sozusagen ahistorisch und apolitisch argumentiert, wird nicht weit kommen. Aber auch diejenigen, die das geltende Recht in explizit politischer, nämlich deregulierender Absicht ändern wollen, müssen sich auf mögliche Weiterungen befragen lassen. Das gilt beispielsweise auch für den Vorschlag der bayerischen Staatsregierung, Mehrfachprüfungen, wie sie jüngst bei SAT I anstanden, durch Novellierung „abzustellen“ und im Rundfunkstaatsvertrag das Sitzlandprinzip ausdrücklich festzuschreiben.<sup>43</sup> Das könnte strukturpolitisch folgendes bedeuten:

Wir fallen wieder in das Stadium des „Urknalls“ zurück, jetzt aber im Zeichen fortschreitender Formierung von Marktmacht. Ein Land bzw. eine Ländergruppe läßt also einige faktisch nationale/transnationale TV-Programme ohne weiteres auch mit Wirkung für alle anderen Länder zu. Deren Rundfunkhoheit weicht insoweit zurück, sie beschränkt sich im wesentlichen auf die ggf. dort ansässige, bei jenem anderen Lager akkreditierte „Senderfamilie“. Mit letzterer wird man dort möglichst schonend und weichherzig umgehen wollen. Das sieht also wieder nach dem kurzerhand zweigeteilten, hochkonzentrierten Fernsehmarkt aus. Die jeweiligen Landesmedienanstalten müssen mit entsprechenden Ansinnen aus Wirtschaft und Politik rechnen, d. h., man will sie nun wirklich zu „Papiertigern“ machen. Ein solcher primär standortpolitisch motivierter landesstaatli-

cher Eifer kann es dann mit sich bringen, daß man sich auch gegenüber der jeweils anderen Seite zuvorkommend und rücksichtsvoll zeigen möchte (do ut des).<sup>44</sup>

Wo die Sitzland-Kontrolle in den vergangenen Jahren unwirksam blieb, konnte es immer noch dazu kommen, daß sich eine oder mehrere Landesmedienanstalten auf ihre originäre Zuständigkeit im terrestrisch-drahtlosen Übertragungsbereich beriefen und sich einem Konzentrations Schub aus eigener Kraft in den Weg stellten. Das wäre nach der gedachten Novellierung nicht mehr möglich. Vielmehr wäre dann fortschreitende Lagerbildung, Vermachtung, Instrumentalisierung zu gewärtigen, landesintern wie auch bundesweit. Das könnte schließlich zu einem allgemeinen Steuerungsversagen führen. Demnach liegt die Annahme nahe: Mit dem Sitzlandprinzip wird unter den heutigen Umständen eine Stufe zu tief angesetzt. Die Bundesrepublik Deutschland ist eben nicht nur ein (Länder-)Markt, sondern sie ist auch ein (Bundes-)Staat. Dem müssen auch die Aufsichtsstrukturen beim Privatrundfunk gerecht werden.

36 Siehe auch den 4. Erwägungsgrund der Präambel der Konvention und die Darlegungen in der zugehörigen Denkschrift BT-Drucks. 12/3375, S. 26 ff., unter 3.1: Die Unterzeichnerstaaten ließen sich von dem Ursprungs-/Sendestaatsprinzip leiten, das in der EG gelte. Ferner der erläuternde Bericht ebd. S. 31 ff., Nr. 28 ff., auch bei Höfling u. a. (o. Fn. 35), S. 104, 110 f. Dazu die Einführung dort S. 8 ff. m. w. N.

37 Vgl. AFP 1993, 699 ff., wo ein etwaiger anderslautender, „sämtliche Landesmedienanstalten bindender“ DLM-Beschluß vorbehalten wird. Dabei könnte es sich de lege lata allenfalls um eine interne Selbstbindung handeln. Siehe Wagner, Die Landesmedienanstalten, 1990, S. 152.

38 Vgl. Wagner (o. Fn. 37), S. 139 ff. Auch der 9. Abschnitt des LRG NW trägt die Überschrift „Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen“. Um daran vorbeizukommen, wollen Engel und das VG Düsseldorf einzelne (deregulierende) Elemente des Weiterverbreitungsrechts im Auslegungsweg – gegen den Gesetzeswortlaut – in das Zulassungsrecht der §§ 4 ff. LRG NW übertragen. Dadurch werden indes dritte Verfassungsprobleme (Rechtsstaats- und Demokratieprinzip, Parlamentsvorbehalt) aufgeworfen. Eine überzeugende Lösung wird dafür nicht angeboten.

39 Dabei ist „Rangfolge“ zu betonen, und nicht „insbesondere ... Kabelkanäle“.

40 Das versteht sich vor dem Hintergrund der bewegten Vorgeschichte, in der das Einspeisungsrecht von den sozialdemokratisch regierten sog. A-Ländern anfangs als eine Art Hausgut und Reservat für ihre – ehemals strengen – medienpolitischen Prinzipien angesehen wurde. Als sich erwies, daß es dazu nicht taugte, erhoffte man sich solche Wirkungen statt dessen von dem Vorbehalt neuerlicher Lizensierung bei der Vergabe terrestrischer Frequenzen. Näher Groß, NJW 1984, 409 ff.; Hoffmann-Riem, in: Broda u. a. (Hrsg.), Festschrift für Wassermann, 1985, S. 455 ff.; Stock (o. Fn. 28), S. 462 ff.; Hesse, ZUM 1987, 19 ff. Für die unionsregierten sog. B-Länder mag dann Entsprechendes gegolten haben. Erst 1992/93 ist man davon in Bayern abgegangen.

41 In Art. 4 EFsÜ geht es um ein völkerrechtliches Petition, nämlich um den freien Fluß von Informationen und Ideen (auch) bei grenzüberschreitender Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen im europäischen Raum. Davon unterscheidet sich der innerstaatlich-nationale Kommunikationsraum, um den es dem RfStV zu tun ist, immer noch deutlich. Die relativ lockeren gesamteuropäischen Standards können nicht ohne weiteres herabgezogen und als bundesstaatliche Standards übernommen werden. Im übrigen soll der in Art. 4 EFsÜ festgelegte Grundsatz die Frage der technischen Kapazität nicht betreffen. Er soll die Vertragsparteien „bei der Ausübung ihrer allgemeinen Frequenzverteilungsverfahren ... nicht behindern“, so der erläuternde Bericht (o. Fn. 36), Nr. 83, 84.

42 Das wird von Engel vernachlässigt. – Zu den aus dem Abstimmungsgebot folgenden Obliegenheiten näher Wagner (o. Fn. 37), S. 145 ff. Zuletzt Schuler-Harms, AfP 1993, 632 ff. m. w. N., auch zur Abwägung von öffentlichen Belangen und Unternehmensinteressen. Sehr weit kommt letzteren Interessen entgegen Ladeur, AfP 1989, 717 ff. Im übrigen sei auf das OVG Magdeburg (o. Fn. 18) verwiesen, das den schwierigen Fragenkomplex in gelungener Weise aufgearbeitet hat.

43 Vgl. epd/Kirche und Rundfunk Nr. 87 vom 6. 11. 1993, 13 (Huber). Dafür wird auch auf Art. 111 a II 1 BV rekurriert, was indes in keiner Weise überzeugen kann. Siehe Stock, JZ 1991, 645 ff. Im übrigen ist mit jenem „Sitzlandmodell“ das bayerische „Marktanteilsmodell“ (o. Fn. 24) zusammenzusehen, das die Konzentrationskontrolle auch materiellrechtlich entschärfen und zurücknehmen soll.

44 Vgl. Kammann, Journalist 1993, Heft 5, 10 ff.; Zerdick, Bertelsmann-Briefe Mai 1993, 60 ff. Von der Standortanstalt ist keine effektive Kontrolle zu erwarten, so jüngst unverblümt Hege in seinem Referat auf den Münchener Medientagen (o. Fn. 26), 6 ff. Hege kommt dort zu folgendem Ergebnis: „Landesmedienanstalten als Einzelkämpfer sind ein auslaufendes Modell. Auch die Verabredung zum Nichtstun nach dem Muster ‚Tust Du meinem Veranstalter nichts, schon ich auch Deinen‘ ist ein Weg zur Abschaffung der Medienanstalten.“



## 2. Für verstärkte Zusammenarbeit

a) Eine leistungsfähige übergreifende, als bundesweite Aufsichtsinstitution taugliche zentrale Gemeinschaftseinrichtung, etwa nach dem Bilde des ZDF, ist für den privaten Bereich in der Gründerzeit nicht zustande gekommen,<sup>45</sup> und so fehlt sie denn bis heute. Statt dessen haben wir nun also fünfzehn Landesmedienanstalten – sämtlich recht empfindliche und fragile Gebilde von mehr oder minder kleinem Wuchs. Sie haben es mit mancherlei medienfremden Interessen zu tun und befinden sich immer noch in einem seltsamen standortpolitischen Unterbietungswettbewerb. Durch Art. 12 II und III RfStV a.F. wurden die Anstalten seit 1987 zur Kooperation angehalten. Jedoch blieb das eine halbe Lösung. Die Länder kamen über den partikularistischen Ansatz als solchen nicht hinaus. Sie brachten nur eine lockere kompetitive Rahmenordnung zustande und hinderten die Anstalten dadurch an größerer gemeinsamer Kraftentfaltung. Nichtsdestoweniger drängten die Länder die Anstalten 1991, „verstärkt zusammenzuarbeiten“ (Präambel Abs. 7 RfStV). Nunmehr bestanden sie auch mit größerem Nachdruck auf planerischer und technischer Kooperation und wirksamer Koordinierung der Aufsichtstätigkeit (§ 30 II und III RfStV). Zu einer gründlichen institutionellen Reform der zentralen Ebene konnten sie sich aber nicht durchringen.

In den Staatskanzleien und Landtagen pflegt – aus welchen Gründen auch immer – eine eher unentschiedene und schwankende Haltung vorzuherrschen, wenn es um die Schaffung einer effizienten föderativen Privatrundfunkaufsicht geht. Groß ist die Unsicherheit im Umgang mit wirtschaftlichen und politischen Machthabern, zumal solchen, denen die deutsche rundfunkrechtliche Tradition fremd geworden ist. Ähnlich sind die Verhältnisse in den Anstalten selbst, wo deren Selbstverständnis nicht intern geklärt und konsolidiert ist. Entsprechendes gilt für die DLM. Unterdessen wird überall über Digitalisierung geredet,<sup>46</sup> die Sogwirkungen postmoderner Marktmodelle nehmen zu, das Staatsversagen wird immer deutlicher, und in den Aufsichtsorganen macht sich da und dort herbstliche Stimmung bemerkbar.

b) Gegenwärtig sind die Anstalten bestrebt, in eigener Regie eine etwas besser ausgerüstete, klarer profilierte „Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland“ (ALD) aufzubauen.<sup>47</sup> In deren Rahmen soll auch eine „Gemeinsame Stelle Vielfaltssicherung“ errichtet werden.<sup>48</sup> Damit möchte man zu einem entfernt ARD-ähnlichen<sup>49</sup> Organisationsgrad kommen und auch die Konzentrationskontrolle auf eine festere Grundlage stellen. Radikale Lösungen (ZDF-Modell/Sitzlandmodell, Zentralismus/Partikularismus) will man tunlichst vermeiden, man will an den bisherigen strukturellen Prämissen festhalten und auf deren Boden dennoch stärker zusammenarbeiten. Das ist immerhin ein Schritt in die richtige Richtung. Er kommt allerdings ein bis zwei Jahre zu spät und reicht unter den heutigen Bedingungen vielleicht nicht mehr aus.

Jedenfalls müßten Anstalten und DLM/ALD erheblich an Stehvermögen, Zusammenhalt und innerer Unabhängigkeit gewinnen. Management und Stäbe müßten einen rundfunkspezifischen, zuoberst an Art. 5 I 2 GG in der Karlsruher Auslegung orientierten reformerischen Professionalismus herausbilden.<sup>50</sup> Außerdem wäre eine wirksame direkte bundesweite gesellschaftliche Kontrolle wünschenswert. Unter diesen beiden Voraussetzungen wird sich dann auch über mehr zentrale Entscheidungskompetenzen sprechen lassen.<sup>51</sup> Im übrigen brauchen wir mehr wohlbegründeten, nicht nur taktischen Konsens und mehr wechselseitige Unterstützung. Notwendig sind zunächst konzeptionelle Fortschritte, was die allgemeine Funktionstüchtigkeit des kooperativen Föderalismus in der Rundfunkaufsicht betrifft. Lösungsbedürftig sind im übrigen auch die aktuellen Probleme bundesweiter Konzentrationsbekämpfung und sonstiger Vielfaltssicherung.

## 3. Technischer Wandel und Europäisierung

a) Gegenwärtig wird in der Medienbranche bereits lebhaft über einen technologisch verursachten, in Bälde zu erwartenden weiteren „Urknall“ debattiert. Vorausgesagt wird z.B. ein Zusammenwachsen von Telekommunikation, Datenverarbeitung und alten und neuen AV-Medien (einschließlich interaktiver Dienste). Dies wird für die einen zum Anlaß von Markteuphorien, für die anderen dagegen ist es ein Grund zur Besorgnis: Ihnen zufolge ruft es die Gefahr quantitativ und qualitativ neuartiger, so noch nie dagewesener Machtballungen hervor. Demgemäß wird der Privatrundfunkaufsicht entweder ein baldiges Ende prophezeit, oder sie wird als nach wie vor nötig, aber reformbe-

45 Näher Hartstein u. a. (o. Fn. 34), Art. 12 Rdnn. 2 ff.; Stock (o. Fn. 28), S. 455 f.; ders., ZUM 1986, 414 f. m. w. N.

46 Zum Kapazitätsüberfluß durch digitale Kompression und zu entsprechenden Individualisierungs-, Fragmentierungs-, Kioskthesen u. ä. etwa Müller-Römer, Bertelsmann-Briefe Juni 1994, 36 ff., Tiefdringend Hege, Wettbewerb im Zukunftsmarkt des digitalen Fernsehens, Hekt. 1994. Dazu Stock, in: Hoffmann-Riem/Vesting (Hg.), Perspektiven der Informationsgesellschaft, demnächst.

47 Grundsätze für die Zusammenarbeit der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (o. Fn. 13). Diese abgeschwächte Fassung enthält nähere Aussagen über Aufgaben, Einrichtungen (Gemeinsame Stellen und Arbeitskreise), Geschäftsführung und Vertretung, Beschlüsse und Wahlen sowie über das Organgefüge der ALD. Neben die Direktorenkonferenz und die – in der Praxis ebenfalls bereits etablierte – Gremienvorsitzendenkonferenz soll eine aus den beiden Gremien zusammengesetzte Gesamtkonferenz treten.

48 Errichtung einer Gemeinsamen Stelle Vielfaltssicherung der Landesmedienanstalten (o. Fn. 13). Das Papier enthält jetzt einen ausdrücklichen Vorbehalt, wonach die Tätigkeit der Gemeinsamen Stelle die im Landesrecht geregelten Zuständigkeiten und Verfahren der einzelnen Anstalten für Zulassung und Aufsicht unberührt läßt. Diese Anstalten treffen „allein“ die Entscheidung „gegenüber den Antragstellern oder den Veranstaltern“. Die Anstalten gehen indes eine weitreichende ALD-interne Selbstbindung ein (gemeinsame Konzentrationsprüfung, Feststellung des Ergebnisses mit Dreiviertelmehrheit, Abwarten und „Berücksichtigung“ einschlägiger Beschlussempfehlungen vor Ort).

49 Zu Struktur und Aufgaben der ARD Hesse, Rundfunkrecht, 1990, S. 149 ff. m. w. N., auch zu deren Rechtsnatur. Dazu der neue ARD-Staatsvertrag (Art. 2 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland, o. Fn. 3).

50 Eine Zentralisierung ohne diesen harten Kern wäre nutzlos, sie wäre eher schädlich. Vollzugsdefizite bei der Standortanstalt lassen sich vermeiden, wenn deren Aufgaben intern vergemeinschaftet werden und wenn die DLM/ALD dann nicht ihrerseits Vollzugsdefizite verursacht. Bleibt auch die Gemeinsame Stelle schwach und werden dritte Alleingänge (wg. Mehrfachzuständigkeit) als Abhilfe ausgeschlossen, so wird das Ganze dahinsinken. Die Effizienzprobleme (Geleitzugsprinzip, eine Hand wäscht die andere usw.) werden sich dann noch verschärfen.

51 Einen ersten Vorschlag hat insoweit die SPD Westliches Westfalen (o. Fn. 26, Erstfassung) unterbreitet. Sie will der Direktorenkonferenz einen „Ständigen Ausschuß“ zuordnen, der für die Zulassung neuer und die Überprüfung bereits zugelassener bundesweiter Veranstalter anhand des RfStV zuständig sein soll. Die Mitglieder des neuen Zentralorgans sollen von den Kontrollgremien der einzelnen Landesmedienanstalten gewählt werden, wobei jedes Gremium je nach Landesgröße einen, zwei oder drei Sitze besetzen kann (durch parteinahe Funktionsträger? Fraktionierung). Der Ausschuß soll aufgrund einer Vorlage der örtlich zuständigen Anstalt und nach Anhörung der Direktorenkonferenz mit Zweidrittelmehrheit entscheiden. Die zuständige Anstalt kann dagegen Widerspruch einlegen, der aber von dem Ausschuß mit Dreiviertelmehrheit überwunden werden kann. Dann ist der Beschluß auch für die widersprechende Anstalt verbindlich. – Auf Bundesebene werden in der SPD bereits weitergehende Zentralisierungen verfochten, so in dem SPD-Aktionsprogramm vom 21.6.1993, Medienspiegel Nr. 33 vom 16.8.1993, Dok. 1 ff. („föderative Rundfunkkoordination“). Eine „Medienanstalt der deutschen Länder“ ungefähr à la ZDF fordern die neuen FDP-Leitlinien (Entwurf), dokumentiert epd/Kirche und Rundfunk Nr. 41 vom 29.5.1993, 25 ff. Damit will man dort aber wohl nicht mehr, sondern weniger öff. Intervention und Steuerung erreichen als bislang. In der CDU ist das Meinungsbild unübersichtlich, ebenso neuerdings in der CSU. Vgl. die medienpolitische Umfrage und Synopse in: Journalist 1994, Heft 3, S. 49, 54 f. Im Vorfeld der jüngst angekündigten Novellierung des RfStV (o. Fn. 27) befassen sich mit diesen Strukturfragen auch bereits die Staatskanzleien. Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe „Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten“ der Rundfunkkommission der Länder (Entwurf – Stand 25.4.1994), der vier Modelle („Koordinierungsmodell“, „Medienanstalt aller Länder“, „Länderausschuß“, „Schlichtungsmodell“) nebeneinanderstellt und der Dinge noch nicht recht Herr wird. Von einem Treffen der Staatskanzleichefs am 29.6.1994 wurde dann berichtet, es zeichne sich eine Mehrheit für eine „Bundesmedienanstalt“ ab, welche Übergangsweise mit den Landesmedienanstalten personell verknüpft werden solle. Siehe Funk-Korrespondenz Nr. 26 vom 1.7.1994, 8 f.

dürftig bezeichnet und zu größerer Kraftentfaltung auf geeigneten höheren Ebenen (auch transnational) aufgefordert.<sup>52</sup> Manches spricht für die Annahme, daß das Grundgesetz heute auf letztere Option hinauswill.

Wer es sich einfach machen und den Marktdynamiken grundsätzlich freien Lauf lassen will, wird auch hier wieder einen zusätzlichen Handlungsbedarf verneinen. Er wird also in Deutschland auf Deregulierung hinarbeiten, höherstufige Harmonisierungen und Effektuierungen der Vielfaltgewährleistung, etwa auch auf EU- oder Europarats-Ebene, als überflüssig bezeichnen und wegen der Aufsicht auf das Sendestaatsprinzip<sup>53</sup> verweisen. Letzteres Prinzip kann allerdings einen sozusagen postmodernen Partikularismus mit sich bringen. Was dazu eben im Blick auf die innerdeutschen Verhältnisse im Bundesstaat gesagt worden ist, wird für den europäischen Raum entsprechend gelten: Wer mit der Kontrolle eine Stufe zu tief ansetzt, leistet dadurch der Vermachtung Vorschub. So nimmt es nicht wunder, daß das Europäische Parlament jetzt auch auf nachhaltige supranationale Aktivitäten gegen die Medienkonzentration dringt.<sup>54</sup>

b) Das Straßburger Parlament geht dabei von der Annahme aus, daß für die Kontrolle international tätiger Großunternehmen und ihrer heute sich abzeichnenden Marktstrategien<sup>55</sup> weder regionale noch nationale Regelungen ausreichen. In Straßburg denkt man u. a. an eine EG-Antikonzentrationrichtlinie, welche die nationalen Bestimmungen (so weit vorhanden) harmonisieren und vielfaltgefährdenden Konzentrationsbewegungen entgegenwirken soll. In diesem Zusammenhang fordert man auch die Einrichtung eines unabhängigen „Europäischen Medienrats“.<sup>56</sup> Darauf hat die EG-Kommission mit einem Grünbuch reagiert, welches mit einer Bestandsaufnahme beginnt<sup>57</sup> und sodann hinsichtlich der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion eine gewisse Unsicherheit erkennen läßt. Das Brüsseler Dokument führt vorerst nur mehrere „Optionen“ auf, von Nichtstun über Transparenzförderung bis zu einer Harmonisierung der einschlägigen nationalen Vorschriften durch Richtlinie oder Verordnung und zur Schaffung eines beratenden „unabhängigen Ausschusses“.<sup>58</sup> Die Kommission hat dazu um Stellungnahmen gebeten und 1993/94 einige Anhörungen durchgeführt. Das Echo war zwiespältig und nicht selten negativ oder aporetisch, ebenso wie im Fall der EG-Fernsehrichtlinie von 1989.<sup>59</sup> Von deutscher Seite wurde wiederum vorgebracht, das wirtschaftliche Instrumentarium des Gemeinschaftsrechts sei zur Sicherung von Medienvielfalt im Rundfunk, als einer medienpezifischen Materie von größter kultureller und politisch-demokratischer Bedeutung, grundsätzlich ungeeignet. Es gehe an den wesentlichen Punkten vorbei oder würde sich ggf. dysfunktional auswirken. Daran habe auch der Übergang zur Europäischen Union nichts Wesentliches geändert.<sup>60</sup> Mit Skepsis und Mißtrauen begegnete man gerade auch der Brüsseler Lesart eines entsprechenden „unabhängigen“ Organs.<sup>61</sup>

c) Vieles spricht dafür, daß solche Einwände berechtigt sind und daß das Gemeinschaftsrecht immer noch nicht imstande ist, eine wirksame supranationale rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle hervorzubringen. Dabei wird man sich aber nicht beruhigen können. Denn die Medienriesen werden in Europa nicht darauf warten, daß das Medienrecht aufholt und ihnen schließlich vielleicht doch noch gewachsen ist. Damit hat das Europäische Parlament doch wohl recht: Der kommende technische und ökonomische Wandel ruft bereits heute (präventiven) Handlungsbedarf hervor. Mag man nun Europa als größeren Kommunikationsraum, als medienvermittelte öffentliche Sphäre, als demokratisches Kontinuum auf absehbare Zeit überhaupt für unmöglich halten<sup>62</sup> oder mag man jedenfalls vorerst zu nationaler Zurückhaltung neigen<sup>63</sup> – dennoch kann man die Dinge auf EU-Ebene nicht treiben lassen. Auch das Grundgesetz sieht dem nicht gleich-

gültig zu. Wenn sich eine angemessene, Art. 5 I GG in der Karlsruher Auslegung im wesentlichen entsprechende Medienverfassung auf europäischer Ebene nicht entwickelt, dann wird dort eben etwas anderes, für uns Unbekömmliches entstehen, vielleicht eine Art Bastard und ungeschlichteter Nachfolger des jetzigen deutschen Rundfunksystems. Das lehren auch die jüngsten Erfahrungen mit dem innerdeutschen Rundfunkföderalismus: Wird die zentrale Ebene vernachlässigt, so kann das Ganze nur zu leicht aus den Fugen geraten und steuerlos werden. Mit der Rundfunkaufsicht gibt es also auch im europäischen Raum einige Schwierigkeiten. Man wird sich damit noch weiter beschäftigen müssen. Wer weiß – vielleicht läßt sich endlich doch noch so etwas wie eine „DLM auf Europaebene“<sup>64</sup> zustande bringen?

52 In letzterem Sinn eindrücklich Hege (o. Fn. 26). Im übrigen o. Fn. 46.

53 Als „Prinzip des Vertrauens“, so Huber (o. Fn. 25). Zur free-flow-Doktrin auch schon o. II.1.c).

54 So zumal in seiner Entschließung zu Medienkonzentration und Meinungsvielfalt vom 16.9.1992, ABl. Nr. C 284 vom 2.11.1992, 44ff.

55 Auch für den europäischen Medienmarkt wird manchmal bereits ein Gigantenkampf zweier „strategischer Allianzen“, jeweils unter Beteiligung einer der deutschen „Senderfamilien“, vorausgesagt. Siehe epd/Kirche und Rundfunk Nr. 87 vom 6.11.1993, 12. Eine vergleichende Bestandsaufnahme enthält die Studie des Europäischen Medieninstituts: Media Concentration in Europe, 1993.

56 Vgl. die genannte Entschließung, Nrn. 27 und 29. Der Medienrat soll Beobachtungs- und Berichtsaufgaben (Vorlage eines Medienberichts im Zweijahresrhythmus) haben. Auch soll er für „vollständige Transparenz“ bei Verflechtungen sorgen und einschlägige Gutachten und Stellungnahmen sowie Entflechtungsvorschläge an die EG-Kommission richten können. Näher Dörr, ZUM 1993, 10, 14f.

57 Vgl. das Grünbuch: Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt, KOM (92) 480 endg. vom 23.12.1992, S. 22ff., 36ff., mit einem Anhang über die in den Mitgliedstaaten geltenden Regelungen zur Begrenzung der Medienkonzentration.

58 Vgl. ebd. S. 114ff. Dazu Schwartz, AfP 1993, 409, 418ff.; Brühmann, Bertelsmann-Briefe Nov. 1993, 64ff.; ders., ZUM 1993, 600ff. Was das Parlament „Medienrat“ nennt, nennt die Kommission „Ausschuß“. Sie erläutert das aber dahin, es solle sich nicht um ein Gremium „von der Art der in der ‚Komitologie‘ des Gemeinschaftsrechts vorgesehenen Ausschüsse“ (aus Regierungsvertretern) handeln, sondern um „eine Art ‚Rat der Weisen‘“, für den die Unabhängigkeit seiner Mitglieder kennzeichnend sei, Grünbuch S. 112f. Später heißt es, in dem Organ sollten „unabhängige Stellen eines jeden Mitgliedstaates vertreten sein“, S. 119. Zustimmend Geppert, Europäischer Rundfunkraum und nationale Rundfunkaufsicht, 1993, S. 131, 135.

59 Richtlinie des Rates vom 3.10.1989, ABl. Nr. L 298 vom 17.10.1989, 23ff. Dazu etwa Hoffmann-Riem, in: ders. (Hrsg.), Rundfunk im Wettbewerbsrecht, 1988, S. 201ff.; Stock, RuF 1989, 180ff.; Kugelmann, Die Verwaltung 1992, 515ff.; Rüggeberg, VerwArch. 1992, 330ff. Anders aus EG-Sicht Schwartz, ZUM 1991, 155ff. Siehe auch Degenhart, ZUM 1992, 449ff. Vor dem BVerfG ist insoweit noch das Verfahren 2 BvG 1/89 anhängig.

60 Gänzlich ablehnend z. B. die Stellungnahme des Bundesrats zu dem Grünbuch (o. Fn. 57) vom 7.5.1993, BR-Drucks. 77/93 (Beschluß): Die Bundesregierung solle sich auf Gemeinschaftsebene für die negative Option („keine Aktion“) einsetzen. Ähnlich der ZDF-Fernsehrat, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 82 vom 20.10.1993, 11f. Näher Eberle, AfP 1993, 422, 425ff., auch zu Art. 128 und Art. 3b EGV n. F. (Kulturkompetenz, Subsidiarität). Verwandt Hesse, JZ 1993, 545ff. Siehe auch Wagner, AfP 1992, 1ff.

61 Dabei spielte auch das fachliche Ungeschick eine Rolle, das die Kommission in Mediendingen immer wieder einmal an den Tag legt, so im Fall der Einschaltung einer britischen Consulting-Firma bei der Überwachung der Programmquoten nach Art. 4 der Fernsehrichtlinie (o. Fn. 59). Siehe Eberle, AfP 1993, 429 und den Bericht von Waltraf, ebd. 463, 465. – Das Europäische Parlament beharrte in seiner Entschließung zu dem Konzentrations-Grünbuch vom 20.1.1994, ABl. Nr. 44 vom 14.2.1994 S. 144ff., auf der baldigen Schaffung eines „Europäischen Medienrats“, allerdings mit lediglich beratender Funktion.

62 So wohl im Blick auf die Sprachgrenzen Grimm, Der Spiegel 1992, Nr. 43, 57f. Zustimmend Hesse, JZ 1993, 548. Anders aus EG-Sicht Flesch, Medium 1992, Heft 4, 31ff. Siehe auch Schauenberg, in: Gellner (Hrsg.), An der Schwelle zu einer neuen deutschen Rundfunkordnung, 1991, S. 157ff.; Gerhards, Zeitschrift für Soziologie 1993, 96ff.; ders., Die Mitbestimmung 1993, Heft 7/8, 66ff.

63 Das Maastricht-Urteil des BVerfG vom 12.10.1993, NJW 1993, 3047ff., mag sich insoweit auch auf die kommende Entscheidung des Zweiten Senats zu der Fernsehrichtlinie (o. Fn. 59) auswirken.

64 Vgl. Kleist, nach Süddt. Zeitung Nr. 256 vom 5.11.1993, 25. Siehe auch ders., ZUM 1993, 507f. Solche Hoffnungen scheinen eher der Ebene des Europarats als der von EG/EU zu gelten. Zu deren Verhältnis näher Dörr, Die Einflüsse europarechtlicher Entwicklungen auf das Bund-Länder-Verhältnis im Rundfunkwesen, 1992, S. 122ff. Bisher ist der Europarat über das formale free-flow-Prinzip (o. Fn. 36, 41) allerdings noch nicht wirklich hinausgekommen.